

María Amelia Viteri
Coordinadora

Violencia, géneros y derechos en el territorio

Serie Territorios en Debate N° 8



2019

Violencia, géneros y derechos en el territorio / coordinado por María Amelia Viteri. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019

195 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 8)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096333

GÉNERO ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; VIOLENCIA ; REFORMA POLÍTICA ; SEXUALIDAD ; MUJERES ; INDÍGENAS ; GOBIERNO ; DERECHOS HUMANOS ; ECUADOR

305.3- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-633-3

Derechos de autor No. 055417

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

| | |
|---|-----|
| Presentación | 7 |
| <i>Gustavo Baroja Narváez</i> | |
| Introducción | 9 |
| <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> | |
| Corpografías y territorio | 17 |
| <i>María Amelia Viteri</i> | |
| Derechos y territorio: un modelo descentralizado para la vigencia de los derechos en el Ecuador | 33 |
| <i>María Cecilia Alvarado Carrión</i> | |
| La reforma política de la lucha de género y su incidencia en el rol de los gobiernos intermedios | 65 |
| <i>Cecilia Chacón Castillo</i> | |
| La gestión de lo social en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Breve aproximación al trabajo realizado en asuntos de violencia de género y derechos | 89 |
| <i>Mario Sáenz Andrade y Edwin Miño</i> | |
| Desde la vergüenza hacia el orgullo El trayecto que nos permitió dejar de ser delincuentes y empezar a ser ciudadanos | 113 |
| <i>Silvia Buendía</i> | |
| La realidad LGBTIQ y su articulación con el Gobierno local. | 139 |
| <i>Danilo Manzano</i> | |
| Mujeres indígenas y las diversidades sexuales en la agenda de los gobiernos locales <i>Mónica Chuji</i> | 173 |

La gestión de lo social en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Breve aproximación al trabajo realizado en asuntos de violencia de género y derechos

Mario Sáenz Andrade¹ y Edwin Miño²

Resumen

El presente documento trata de abordar el tema de la política social ejercida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP), en relación con el tema de violencia de género y derechos de los grupos de atención prioritaria, vinculada al Sistema de Protección de Derechos, donde se evidencia el paso de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos respaldada por la Constitución del 2008. Al mismo tiempo, se hace una revisión de quién ejecuta la política social en los GADP, comenzando por los Patronatos de Asistencia Social hasta llegar a las instancias técnicas que son las direcciones/unidades de Gestión Social. Además se hace una aproximación al Sistema de Protección Integral de Derechos, donde para los GADP el promover el Sistema de Protección lo asimilan como un rol técnico de acompañamiento, de articulación, de asesoría y asistencia técnica, orientado a la implementación de políticas de protección e inclusión en el territorio. Finalmente, se presentan algunas experiencias de los GADP alrededor de la erradicación de la violencia de género, que se ejecutaron incluso antes de la emisión de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Palabras clave: Violencia de género, sistema de protección, gestión social, asistencialismo, derechos.

1 Sociólogo de la Universidad Central del Ecuador, Magister en Gestión y Desarrollo Social de la Universidad Técnica Particular de Loja. msaenz@congope.gob.ec; sociologomario@gmail.com

2 Director Ejecutivo del CONGOPE. emino@congope.gob.ec

Introducción

El presente documento exhibe una aproximación práctica a la Gestión de lo Social de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GADP), en relación con el tema de violencia de género y derechos de los grupos de atención prioritaria, vinculada al Sistema de Protección de Derechos.

El aumento de casos de violencia en contra de mujeres, niños y niñas, ha llevado a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil a diseñar protocolos y rutas de atención que permitan enfrentar los casos de vulneración de derechos, y a crear procesos de promoción y sensibilización en toda la población a fin de evitar futuras agresiones.

Mario Sáenz Andrade aborda la política social ejercida por los GADP, donde se evidencia en la política social, el paso de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos. De esta forma, provee un recorrido cronológico a la par de un análisis sobre las fortalezas y debilidades de los mismos, una vez traducidos en planes, ordenanzas, y similar.

El autor alude al rol las Comisiones de Igualdad y Género, encargadas de transversalizar el enfoque de igualdad y equidad. Sáenz menciona el rol central del Plan Provincial para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género, para que el Gobierno de Azuay pueda dar cumplimiento al mandato de la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Dicho Plan cuenta con cuatro componentes que responden a la Ley mencionada: Componente 1: Campaña Provincial, Componente 2: Fortalecimiento y formación de GAD, Componente 3: Apoyo a víctimas y familias, y Componente 4: Seguimiento y registro.

El CONGOPE a su vez, a través de su Unidad de Gestión Social, Interculturalidad y Género (2015), trabaja con los Gobiernos Provinciales sobre el Sistema de Protección de Derechos. Es importante recalcar la importancia territorial a partir de las cuales las declaraciones constitucionales deben articularse a las particularidades económicas, sociales y culturales de cada provincia. De acuerdo con el autor, esta localización permite generar procesos de reflexión sobre las problemáticas que enfrentan tanto las mujeres como las poblaciones LGBTI en cuanto a la gestión y planificación

del territorio. Las herramientas políticas para la participación ciudadana se convierte en nodales e integrales.

En primer lugar se abordará la política social ejercida por los GADP, donde se evidencia en la política social el paso de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos. Luego, se hace una revisión de quién ejecuta la política social en los GAD, comenzando por los patronatos hasta llegar a las instancias técnicas que son las direcciones/unidades de Gestión Social, también denominadas de Desarrollo Humano/Social, resaltando los aspectos positivos y negativos de su gestión.

Se hace además una aproximación al Sistema de Protección Integral de Derechos, donde se incluye un recuento de la normativa que lo sustenta, desde la Constitución de la República hasta el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) donde se detalla el trabajo asignado a los Gobiernos Provinciales.

Por último, se exponen algunas experiencias de los GADP alrededor de la erradicación de la violencia de género, que se ejecutaron incluso antes de la emisión de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La política social en los GAD provinciales

Hablar de la política social que ejercen los GADP no es sencillo, pues no se trata de una competencia exclusiva, como lo señala la Constitución de la República y el COOTAD, sino que se la asocia como una función del gobierno local al tema de Promover el Sistema de Protección de Derechos. No obstante, esto no ha limitado a los GADP a realizar diversas acciones y proyectos en beneficio de los grupos de atención prioritaria de las zonas urbanas y rurales.

En el año 2013, tras las reformas al COOTAD para la extinción de los patronatos de los GAD provinciales y cantonales, surgió una pregunta: ¿qué tipo de política social están ejecutando los GAD en el territorio, en especial en lo referente a la promoción y restitución de derechos? Algunos GADP se enfocaron en la construcción de las denominadas Agendas de In-

clusión Social o Agendas de Derechos alrededor de cinco enfoques: género, discapacidad, movilidad humana, interculturalidad e intergeneracionalidad. Otros GADP se limitaron simplemente a la entrega de materiales para el sustento de las familias en situación de vulnerabilidad y exclusión social.

A continuación se realiza un acercamiento a la construcción y desarrollo de la Política Social en los GADP, desde la visión asistencialista hasta el enfoque de derechos.

Del asistencialismo al enfoque de derechos

Antes de comenzar, es importante saber qué son las políticas sociales, también conocidas como políticas públicas, de la cual existen varias definiciones alrededor del tema pero para nuestro caso tomaremos el concepto de Aguilar (2007):

Una política pública es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuras de modo intencional y casual, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamientos del gobierno y la sociedad (citado por García, 2013, p. 9).

En resumen, son todas las decisiones o acciones de las autoridades tanto gubernamentales, legislativas, judiciales o de control, que afectan de manera positiva o negativa a toda la sociedad, y que buscan solucionar problemas sociales específicos agendados por la sociedad.

Si se realiza una revisión rápida a lo ejecutado por las diversas autoridades locales del país, se observa que existen dos tipos de políticas sociales: la primera, con una visión asistencialista y de caridad; y la segunda, con un enfoque de derechos, nacida en la Constitución de la República del 2008.

El enfoque asistencialista surgió a finales del siglo XIX, ligado a la filantropía, cuando el Ecuador se encontraba en pleno modelo de exportación cacaotera y bananera, y las personas de escasos recursos y alta vulnerabilidad social eran vistas como blanco de ayuda y cuidado. El voluntariado y el patronato jugaron un papel importante como servicio social enfocado en los niños, adolescentes y adultos mayores, con la construcción de casas de cuidado, orfanatos, instituciones de caridad y atención a emergencias. Muchas de estas casas y centros eran atendidos y administrados por religiosas o por las esposas de las autoridades locales, quienes de vez en cuando organizaban reuniones en las casas de las personas potentadas de la localidad para recolectar donativos (AME, 2014).

Esta situación generó en el ideario de la población una relación de dependencia, donde no se esperaba un cambio social, sino un alivio a la situación de vulnerabilidad y pobreza mediante la entrega de recursos económicos o en especies, provocando con ello una seria ausencia de políticas sociales de mayor envergadura, limitando la participación activa de la ciudadanía, y un reducido accionar del Estado alrededor de demandas ciudadanas puntuales.

A partir del año 1989, con la firma de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y su ratificación en el año 1990, este enfoque de la política social cambió, y el Estado ecuatoriano asumió ante el mundo la obligación y responsabilidad de adoptar medidas socio educativas, administrativas y judiciales en beneficio de la niñez y adolescencia del país. Desde entonces, los niños y adolescentes dejaron de ser considerados objetos que requieren protección, para convertirse en sujetos de derechos y actores protagónicos de su propia realidad. Esto provocó que las mujeres, adultos mayores y grupos étnicos minoritarios también sean considerados como sujetos de derechos y tengan protagonismo en la construcción de la política social con enfoque de derechos.

En la Constitución de 1998 se dio paso al reconocimiento de derechos, pero en la Constitución del 2008 se concretaron mecanismos de aplicación de políticas sociales mediante el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, cuyos principios son la universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación. Con ello, el

Estado garantizó la protección integral de sus pobladores a lo largo de sus vidas, asegurando derechos y principios reconocidos en la Constitución, en especial el principio de igualdad y no discriminación. Así se busca mejorar la calidad de vida y reducir las desigualdades sociales (AME, 2014).

¿Quién ejecuta la política social en los GAD provinciales?

Los Patronatos Provinciales, algunos bajo el seudónimo de “amparo social” o de “asistencia social”, jugaron un papel importante en décadas pasadas. Por la falta de inversión social, en diversas zonas del país, las ONG y los Patronatos eran los únicos entes que respondían de forma inmediata a las demandas de la población en situación de pobreza y desigualdad.

Con el transcurrir de los años la intervención de lo social en el territorio se vio complementada con la creación de unidades, direcciones, jefaturas de desarrollo social o gestión social liderada por algunos GADP, y cuya diferencia radicaba en que no eran administrados o dirigidos por las esposas o parientes de las autoridades locales.

Esta situación es recogida por la Asociación de Municipalidades del Ecuador AME, en una de sus publicaciones, donde se manifiesta que:

En la actualidad, en el Ecuador existen 199 Patronatos Municipales con variados servicios en los cantones que se ejecutan de manera inmediata y bajos costos para la ciudadanía con apoyos de la empresa privada, iniciativas de organizaciones de la sociedad civil y convenios con los Ministerios.

Debido a las crecientes demandas de la población y en ausencia de políticas estatales de reducción de la pobreza y desigualdad, los Municipios visibilizaron su acción en lo social a través de las Unidades de Promoción social y/o Unidades Comunitarias y/o Unidades de Desarrollo Social u otras y efectuaron acciones similares a los Patronatos (AME, 2014, p. 7).

Pero estamos dejando de lado un actor importante dentro de los GAD, que a pesar de no ser ejecutor de la política social en el territorio, su intervención gira en el proceso de transversalización del enfoque de igualdad y

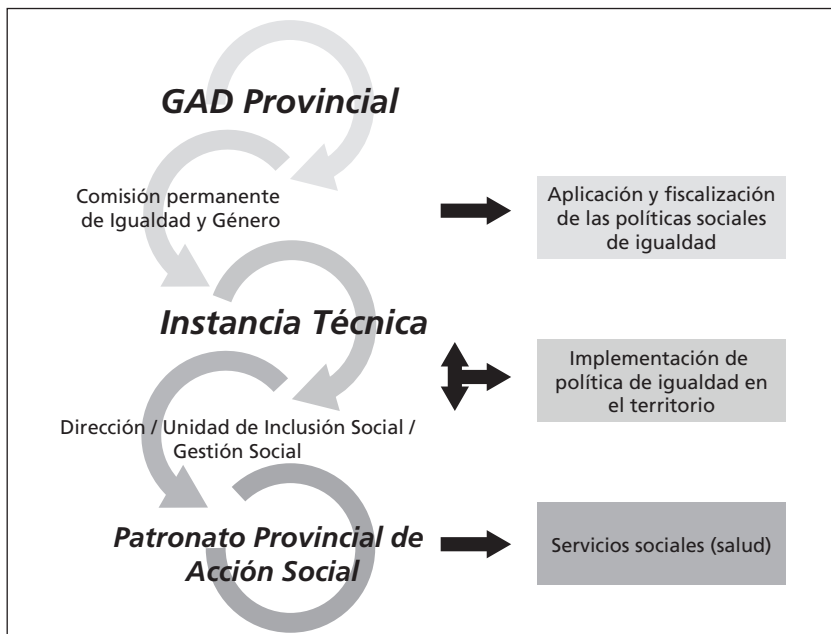
equidad en la gestión y planificación de los GAD. Se trata de las denominadas Comisiones Permanentes de Igualdad y Género. Estas comisiones, como lo señala el COOTAD en su artículo 327, son espacios permanentes y claves para la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación en razón de género, movilidad humana, intergeneracional, discapacidad e interculturalidad. Además fiscalizan el cumplimiento de las políticas de igualdad y equidad, y coordinan con los Consejos Nacionales para la Igualdad, en especial con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, a través de una instancia técnica que puede ser la unidad/dirección de Gestión Social o Inclusión Social, creada en los GADP.

En resumen, podemos manifestar que las Comisiones de Igualdad y Género se encargan de transversalizar el enfoque de igualdad y equidad, de fiscalizar el cumplimiento de las políticas de igualdad y equidad, y de coordinar el trabajo con los Consejos Nacionales para la Igualdad.

Por otro lado, las instancias técnicas, que pueden ser las direcciones o unidades de gestión o inclusión social, se encargan de implementar las políticas sociales en el territorio, como parte de su tarea de promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención de derechos, consagrada en la Constitución.³ Mientras que los patronatos se encargan de implementar la política social, especialmente a través de servicios de salud como brigadas médicas, voluntariados, apoyos psicopedagógicos, atención odontológicas, clínicas móviles, etc.

³ Constitución de la República, artículo 35: los grupos de atención prioritaria son las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, también son las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos y las personas con doble vulnerabilidad.

Gráfico 1. Ejecución de la Política Social de los GADP



Fuente: Autor
Elaboración: Autor

En el año 2013, con la reforma al COOTAD, específicamente con la disposición general octava,⁴ se marcó un hito para la reflexión sobre quiénes ejecutan lo social en el territorio. En la actualidad, algunos patronatos provinciales se extinguieron, mientras que otros cambiaron su razón social, y se mantuvieron como una institución adscrita al GAD.

Cabe señalar que en algunos GADP no se cumple con la estructura antes señalada. Algunos cuentan con Patronatos o Empresas Públicas de lo social, pero no tienen una dirección o unidad de lo social, y su Comisión de Igualdad y Género su participación es leve o prácticamente escasa. En otros las direcciones o unidades de lo social juegan un papel importante

⁴ COOTAD, disposición general octava: en el plazo de un año, contado desde la fecha de publicación de esta ley, los patronatos pertenecientes a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, metropolitanos y municipales deberán extinguirse.

en la ejecución de la política social, pero apenas si participa el patronato. Y por último, ocurre que las Viceprefecturas se han convertido en la parte visible de lo social en las provincias, en algunos casos mediante una dirección de lo social o simplemente a través de un proyecto.

Tabla 1. Patronatos Provinciales del Ecuador

| Nº | Provincia | Patronatos luego de la disposición octava del COOTAD 2013 |
|----|-------------------|---|
| 1 | Bolívar | Instituto Provincial de Asistencia Social de Bolívar |
| 2 | Cañar | Centro de Gestión y Desarrollo Social |
| 3 | Cotopaxi | Patronato Provincial de Amparo Social de Cotopaxi |
| 4 | Chimborazo | Patronato del Gobierno Autónomo Descentralizado de Chimborazo |
| 5 | El Oro | Secretaría de Atención Prioritaria y Desarrollo Social |
| 6 | Esmeraldas | Unidad de Asistencia Médica, Desarrollo Social y Cultural |
| 7 | Imbabura | Patronato de Acción Social del Gobierno Provincial de Imbabura |
| 8 | Loja | Centro de Acción Social Matilde Hidalgo |
| 9 | Los Ríos | Dirección de Desarrollo Social |
| 10 | Manabí | Jefatura de Gestión Comunitaria y Social |
| 11 | Morona Santiago | CEFAS-Patronato del Gobierno Autónomo Provincial de Morona Santiago |
| 12 | Napo | Sumak Kawsay Wasi |
| 13 | Pastaza | Patronato Provincial de Pastaza |
| 14 | Pichincha | Misión Pichincha |
| 15 | Tungurahua | Patronato Provincial de Tungurahua |
| 16 | Zamora Chinchipe | Dirección de Gestión Social, Turismo e Interculturalidad |
| 17 | Sucumbíos | Sucumbíos Solidarios |
| 18 | Santo Domingo Ts. | EP Santo Domingo Solidario |

Fuente: GADP

Elaboración: Autor

A más de lo mencionado, debe considerarse que en cada territorio, cada GADP posee su propia manera de ver la gestión de lo social. En un taller realizado por el CONGOPE en el año 2014 denominado Intercambio de experiencias en Gestión Social para el Fortalecimiento de los GADS Provinciales, en la presentación del técnico del área de Gestión Social del CONGOPE, se preguntó a los representantes de las áreas sociales de los GADP qué entendían por gestión social, y se encontró que muchos la asocian a la acción, protección, intervención, promoción o inclusión social, inclusive la relacionan con la responsabilidad social corporativa-empresarial. Esto revela la diversidad de interpretaciones que se tiene en territorio sobre la política social, y su dicotomía entre lo clientelar y el enfoque de derechos.

Otro aspecto que ayuda a entender la ejecución de lo social por parte de los GADP en el territorio es que cada GAD ha tenido que afrontar una serie de dificultades para ejecutar la política social, entre ellas:

- Muchos programas y proyectos sociales no se encuentran enmarcados en políticas reales.
- Los pobres son vistos como meros receptores de beneficencia (dota-ción de alimentos, ropa, medicamentos...), lo cual propicia la creación e implementación de políticas sociales de corte asistencialista.
- En muchos GADP la gestión de lo social no ha sido una de las priori-dades de trabajo en los territorios.
- Hay una duplicidad de esfuerzos y poca articulación entre institucio-nes públicas y privadas.
- Algunos GADP no cuentan con personal técnico especializado en lo social.
- Las áreas sociales de los GADP no poseen diagnósticos precisos para la toma de decisiones, y quienes los poseen tienen restringido el acceso.
- Hay una escasa participación de los grupos de atención prioritaria en la formulación de la política social (CONGOPE, 2014, s.p.).

Además de lo resaltado, las ordenanzas provinciales, agendas⁵ y/o planes para la atención a los grupos de atención prioritaria en el territorio, creadas por los GADP, juegan un papel importante. Por ejemplo, el Gobierno de Pichincha tiene una ordenanza denominada Igualdad y Desarrollo Social, cuyo propósito es:

- Establecer reglas claras que orienten el ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos en su participación con el Gobierno Provincial para el desarrollo integral de sus localidades.
- Definir atribuciones y responsabilidades de los diferentes sectores involucrados en los procesos de inclusión y desarrollo social de las localidades.
- Adecuar las normas a la realidad local (CONGOPE, 2016, p. 5).

Otro ejemplo es el Gobierno de Cañar, que a través de la Viceprefectura trabaja en los derechos de los grupos de atención prioritaria. Su trabajo arrancó con la constitución de un Comité Provincial de Derechos, y en aplicación a la Ordenanza Provincial de Niñez y Adolescencia (agosto 2011) se conformó el Comité Técnico Provincial de Niñez y Adolescencia; y con la creación de la Ley de los Consejos Nacionales para la Igualdad amplió su ámbito de acción a la protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Los integrantes de este Comité son los Secretarios Ejecutivos de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y sociedad civil, encabezado por la Viceprefectura, y cuenta con el apoyo del Centro de Gestión y Desarrollo Social y del Plan Internacional (CONGOPE, 2016).

⁵ Para el GADP de Pichincha la Agenda de Inclusión Social es un instrumento que permite a los GAD de la provincia incorporar el enfoque de derechos a la planificación, asignar objetivamente los recursos que por ley están establecidos para estos grupos, y actuar en forma coordinada entre todos los niveles de gobierno en el territorio bajo esquemas de complementariedad y concurrencia. De este modo se asegura una presencia efectiva y sostenida del Estado que genere impactos duraderos en la calidad de vida (GADP Pichincha, 2013).

Los GAD provinciales frente a los derechos, una aproximación al sistema de protección de derechos

Basados en el Sistema de Protección Integral de Derechos, los Gobiernos Provinciales crearon una variedad de agendas, planes y normativas territoriales para hacer frente los problemas relacionados con la vulneración de derechos de los grupos de atención prioritaria, entre ellos de las niñas y mujeres.

Tomaron en cuenta el artículo 341 de la Constitución de la República del Ecuador, que manifiesta:

El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

El COOTAD en su artículo 3, literal c), en relación con la coordinación y corresponsabilidad, manifiesta que:

Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno. En este sentido, se podrán acordar mecanismos

que trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones de cooperación voluntaria para la gestión de sus competencias y el uso eficiente de los recursos (COOTAD, 2014).

Además, en la misma normativa con respecto al Sistema de Protección Integral, dispone a los GAD, en el ámbito de sus funciones, crear y promover sistemas de protección integral hacia los grupos de atención prioritaria, así tenemos:

Art. 4 literal h): La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

Art. 41 literal b): Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Art. 41 literal g): Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias (COOTAD, 2014).

Dentro de este orden de ideas, se complementa que en el artículo 249 del COOTAD, sobre el presupuesto para los grupos de atención prioritaria, se dice que:

No se aprobará el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado si en el mismo no se asigna, por lo menos, el diez por ciento (10%) de sus ingresos no tributarios para el financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para la atención a grupos de atención prioritaria (COOTAD, 2014).

Por último, el artículo 148 dispone a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia de protección integral a la niñez y adolescencia:

... ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños, y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución, este Código y el Consejo Nacional de Competencias en coordinación con la ley

que regule el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Para efecto, se observará estrictamente el ámbito de acción determinado en este Código para cada nivel de gobierno y se garantizará la organización y participación protagónica de niños, niñas, adolescentes, padres, madres y sus familias, como los titulares de estos derechos (COOTAD, 2014).

Como se puede observar, para los Gobiernos Cantonales la situación es más clara entorno al papel que deben cumplir en el Sistema de Protección de Derechos, ya que se encargan de la constitución de los Consejos Cantonales y Juntas de Protección, pero para los Gobiernos Provinciales la situación no es tan sencilla, ya que el “promover” conlleva un sinnúmero de interpretaciones, desde la entrega de suvenires en un evento puntual sobre derechos de niños, niñas y adolescentes, hasta la construcción de una mesa territorial donde concurren diversos actores tanto públicos como privados, así como del nivel central y del nivel local, vinculados a los temas de derechos de los grupos de atención prioritaria.

El CONGOPE, a través de su Unidad de Gestión Social, Interculturalidad y Género, constituida en el año 2015,⁶ trabaja con los Gobiernos Provinciales sobre el Sistema de Protección de Derechos, y en uno de sus talleres, donde se reunieron las diversas áreas de lo social y las Viceprefecturas, acordó, basado en la experiencia de las provincias, que el “promover” tiene que ver con la:

...capacitación y sensibilización para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia y discriminación; articulación con los niveles de gobierno cantonal y parroquial; gestionar la información provincial para mejorar la toma de decisiones y la aplicación territorial de las políticas públicas en materia de protección de derechos (CONGOPE, 2017, s. p.).

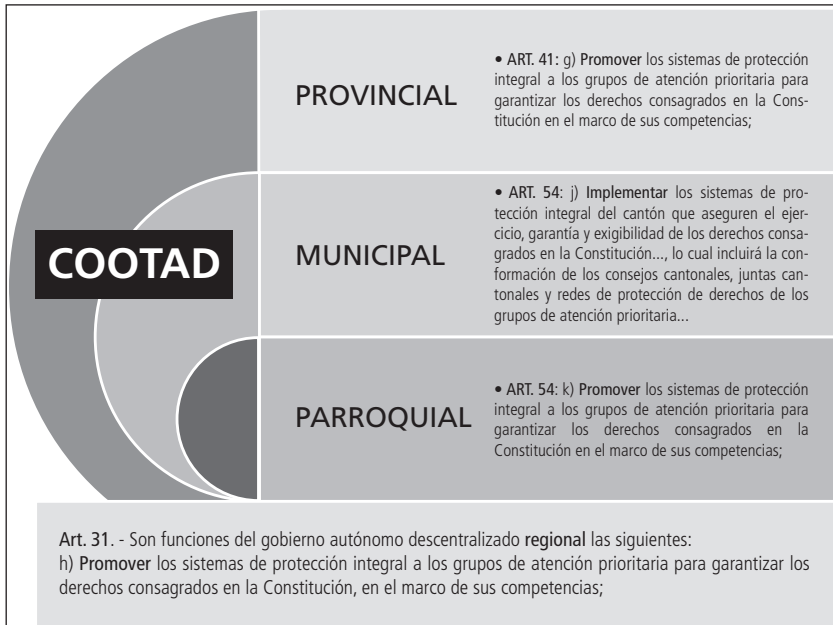
Es decir, en el Sistema de Protección de Derechos, para los Gobiernos Provinciales el promover implica cumplir un rol técnico de acompañamiento,

⁶ Como antecedente de la Unidad, el 16 de diciembre de 2014 en la Sesión General de Asamblea de Prefectos (as) Provinciales del Ecuador, resolución N°. AP-2014-0006, se recomendó la institucionalización del tema de interculturalidad, plurinacionalidad y género en el CONGOPE.

de articulación, de asesoría y asistencia técnica, orientado a la implementación a nivel cantonal y parroquial de políticas de protección e inclusión, para la superación de brechas, especialmente las derivadas de la exclusión social.

El cambio del COOTAD, con respecto a la transformación de los patronatos, obliga a plantearse una gestión técnica de lo social alejada de tradiciones paternalistas. Es el momento propicio para hablar de derechos y no de beneficencia.

Gráfico 2. Sistema de Protección de Derechos



Fuente: COOTAD
 Elaboración: Autor

La erradicación de la violencia de género, oportunidad de los gobiernos provinciales para promover y restituir derechos

En Ecuador 6 de cada 10 mujeres fueron víctimas de algún tipo de violencia de género,⁷ alguna vez en su vida, y 1 de cada 4 mujeres ha vivido violencia sexual (INEC, 2011). En el año 2017, hasta el mes de octubre, se reportaron 132 casos de femicidios según datos de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (Diario El Universo, 2017). Esta realidad ha llevado a que se cree y aprueba la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, cuya normativa tuvo la participación de diversos sectores y colectivos sociales.

Pese a que la Ley proporciona a los GAD atribuciones alrededor del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, los Gobiernos Provinciales en el ámbito de sus competencias, vienen trabajando una serie de ordenanzas, resoluciones, institucionalidad, políticas, programas y campañas, además de acciones conjuntas y coordinadas para garantizar los derechos de niñas y mujeres de sus territorios, conforme lo establece el artículo 3, literal c) del COOTAD.

En el tema de ordenanzas, como parte de la normativa local, su importancia radica en que las declaraciones constitucionales deben aterrizar a territorio, donde se rescatan las particularidades económicas, sociales y culturales de cada provincia, y en que todos los niveles de gobierno tienen competencia en la garantía de derechos constitucionales. Además, la normativa local permite generar procesos de discusión, conciencia y reflexión sobre las problemáticas con las que se enfrentan las mujeres o los grupos LGBTI en la gestión y planificación del territorio, y permiten generar en la población procesos de empoderamiento y posicionamiento frente al tema. También generan herramientas y políticas públicas locales para promover y restituir derechos.

Un ejemplo interesante ocurre al sur del país, en la provincia de Azuay, donde para eliminar la violencia de género y la discriminación, impulsaron un Acuerdo Provincial por la Garantía de Derechos en el Azuay, con

7 Tipos de violencia: física, psicológica, sexual, patrimonial.

el objetivo de promover acciones efectivas para garantizar el goce de los derechos constitucionales, para ello tienen pensado trabajar de manera articulada y conjunta en los siguientes temas:

- Combatir la violencia de género e intrafamiliar.
- Incrementar la cobertura de los centros de cuidado infantil u otras opciones que contribuyan a la tarea de cuidado.
- Priorizar la generación de empleo, inclusión laboral y procesos de emprendimiento y desarrollo socio económico para las mujeres.
- Implementar espacios inclusivos y recreativos.
- Implementar campañas de prevención del embarazo adolescente.
- Implementar políticas de prevención de adicciones en la población adolescente y joven de la provincia.
- Promover la generación de empleo para jóvenes, desincentivando la migración.
- Fomentar una cultura de paz y respeto a la diversidad.
- Eliminar las barreras arquitectónicas para el acceso a espacios y edificios públicos.
- Diseñar una estrategia frente al cambio climático.
- Generar alternativas para la implementación de actividades productivas con población migrante (GADP Azuay, 2015, pp. 6, 19).

Asimismo, en este contexto existen dos ordenanzas: la primera denominada Por la Exigencia y Transversalización de la Equidad Social y de Género; y la segunda Sobre la Garantía de los Derechos Humanos, Libertades y Reconocimiento de la Identidad Sexual y de Género. Ambas ordenanzas tienen como elementos comunes i) la puesta en discusión y reflexión de los grupos de mujeres y LGBTI en la planificación local con enfoque de derechos; ii) la articulación entre los diversos niveles de gobierno, la cual puede dar la oportunidad de definir roles tanto en la promoción y restitución de derechos; y por último iii) el fomento y la garantía a la participación a través de asambleas, comités y parlamentos.

Finalmente, a través del Plan Provincial para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género, el Gobierno de Azuay da cumplimiento

al mandato de la Ley Orgánica Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, y pone en marcha gestiones efectivas para disminuir la violencia contra las mujeres, sea esta física, psicológica, sexual o patrimonial.

Dicho Plan cuenta con cuatro componentes que responden a la Ley mencionada y a la capacidad real de los GAD en la provincia, así tenemos:

Componente 1: Campaña Provincial, cuyo objetivo es instalar un mensaje que permita desnaturalizar la violencia, identificar las señales de violencia contra la mujer y, motivar a la conciencia y acción ciudadana para frenarla;

Componente 2: Fortalecimiento y formación de GAD, para contar con funcionarios y funcionarias capacitados, de manera particular los integrantes de las Juntas y Consejos de Protección de Derechos y de las Unidades encargadas de los temas de inclusión social y género; fortaleciendo en cada cantón y parroquia a mujeres organizadas y capacitadas sobre el Plan y la Ley;

Componente 3: Apoyo a víctimas y familias, lo que implica fortalecer las organizaciones provinciales dedicadas a apoyar y acompañar a las víctimas y a sus familiares, y por último;

Componente 4: Seguimiento y registro, para aportar con información y documentación real de la provincia para el Registro Único de Violencia contra las Mujeres establecido en la Ley, y dar seguimiento a las resoluciones judiciales, en relación con el art. 38 de la Ley (GADP Azuay, 2018).

Para lograr lo planteado ven necesaria la articulación entre los GAD, ministerios e instituciones del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia, empresas e instituciones privadas, como aliadas estratégicas para el fortalecimiento del Plan, y vinculación con la sociedad y con los medios de comunicación, encargados de transmitir los mensajes y sensibilizar a la población.

Otro caso también muy particular y destacable es el proyecto emprendido por el Gobierno Provincial de Tungurahua junto a ACDemocracia, denominado “Da el paso: no a la violencia, ruta de atención en casos de violencia contra las mujeres y niñas”, con el cual se busca hacer frente a la violencia contra las mujeres y niñas. Para lograrlo implementaron la construcción de una ruta de acceso a la justicia que arrancó así:

- Convenio de cooperación AC Democracia y el H. Gobierno Provincial de Tungurahua.
- Convenio de cooperación AC Democracia, el H. Gobierno Provincial de Tungurahua y Gobiernos Cantonales.
- Sensibilización Cantonal sobre la violencia basada en el género.
- Acercamiento a los actores locales e identificación de la ruta de acceso a justicia.
- Firma de acuerdos para la realización de acciones en torno a la erradicación de la Violencia Basada en Género (VBG) entre el Gobierno provincial, alcaldía y ONU Mujeres.
- Concertación de una agenda para la construcción de la ruta de acceso a la justicia 2017.
- Mapeo de actores y base de datos institucional.
- Encuentros de presentación institucional de servicios y procedimientos para la actualización de casos de violencia psicológica, física y sexual.
- Elaboración y validación de la ruta de acceso a la justicia en casos de violencia de género.
- Presentación oficial de la ruta de atención en caso de violencia contra las mujeres y niñas.
- Encuentros de capacitación sobre la metodología para la socialización de la ruta de atención en casos de violencia contra las mujeres y niñas (García, 2017, pp. 7, 13).

Su propuesta llama mucho la atención, ya que no se propusieron crear una agenda sino más bien una ruta, la cual es un mecanismo y una herramienta para hacer cumplir las políticas públicas de la Provincia.

Ilustración 1. Ruta de Atención en Caso de Violencia Contra las Mujeres y las Niñas



Fuente: Metodología socialización ruta de atención en casos de violencia contra las mujeres y las niñas. Provincia de Tungurahua, cantones Ambato, Baños y Pelileo

Otros gobiernos provinciales también han puesto sus esfuerzos en el tema de erradicación de la violencia de género y fortalecimiento del papel de las mujeres en la sociedad, y esta labor no ha sido de manera reciente y esporádica, sino más bien un trabajo arduo de varios años, y ha contado con el apoyo de diversas instituciones, tanto públicas como privadas. Por poner algunos ejemplos tenemos:

- Agenda de Igualdad y No Discriminación y Buen Vivir de las Mujeres de la provincia de Loja (2011).
- SOS Mujeres Pichincha Solidaridad, Organización y Seguridad (2013 hasta la actualidad).
- Campaña de prevención y sensibilización “Antes de pegar, es mejor hablar” iniciativa del GADP Esmeraldas, a través de su área de Equidad

de Género, la cual consistió en talleres de formación para la campaña de prevención, sensibilización y concienciación sobre el tema de violencia (2015).

- Agenda Política y Social de las Mujeres de Cotopaxi (2017).
- Proyecto de capacitación denominado “Trato sin maltrato”, dirigido a mujeres productoras para fortalecer su empoderamiento en la provincia de Guayas (2016 hasta la actualidad).
- Campaña “Los Ríos sin Violencia”, propuesta que se desarrolló con el apoyo del proyecto *Tus derechos son mis derechos*, que tiene como objetivo combatir la violencia intrafamiliar, y es ejecutada por la Dirección de Desarrollo Social de la Prefectura (2017).
- Proyecto “Mujer emprendedora” del GADP de Santo Domingo de los Tsáchilas, cuyo objetivo es generar independencia económica e independencia sentimental. Su trabajo se centró en talleres semanales con mujeres en toda la provincia (2017).
- Designación de la Mujer Símbolo de Napo y Ñusta Napu Marka (2018).
- Varias campañas y procesos de sensibilización generados por los GADP, por el día internacional de lucha por la eliminación de la violencia contra la mujer.

Ilustración 2. Campañas contra la violencia a la mujer



Fuente: GADP
 Elaboración: Autor

Bibliografía

- Asociación de Municipalidades del Ecuador AME. (2014). “Guía Básica para la Gestión de los GAD Municipales del Ecuador en las Políticas Sociales con Enfoque de Derechos”. Disponible en: <https://goo.gl/2A-nieF> (4-06-2018).
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Registro Oficial N° 166 del 21 de enero de 2014.
- Diario El Universo (2017, noviembre), Los casos de femicidio en el 2017 en Ecuador. Disponible en: <https://goo.gl/4QbR4t> (1-08-2018).
- García, J. (2013). *Políticas públicas y desarrollo social*. Loja: Universidad Técnica Particular de Loja.
- García, L. (2017). *Metodología socialización ruta de atención en casos de violencia contra las mujeres y las niñas. Provincia de Tungurahua, cantones Ambato, Baños y Pelileo*. Ambato: ACDemocracia.
- Gobierno de Pichincha (2013). *Agenda de Inclusión Social de Pichincha*. Quito: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC (2011). *Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres Noviembre 2011- 2012- v1.3*. Disponible en: <https://goo.gl/9MV3ra> (1-08-2018).
- Unidad de Gestión Social del CONGOPE (2014). *Sistematización taller sobre intercambio de experiencias en gestión social para el fortalecimiento de los GAD provinciales*. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- _____ (2016). *Sistematización del taller sobre Definición de líneas y mecanismos de coordinación entre CONGOPE y los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- _____ (2017). *Sistematización del taller con Viceprefectos/as y áreas sociales de los GADS Provinciales (Direcciones, Unidades, Jefaturas de Gestión Social, Patronatos y ExPatronatos) sobre los proyectos de ley de Erradicación*

de la Violencia contra Mujeres y del Sistema de Protección de Derechos. Santo Domingo de los Tsáchilas: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.

Prefectura de Azuay (2015). *Acuerdo Provincial por la Garantía de Derechos.* Cuenca: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Azuay.

_____ (2018). *Plan Provincial para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género en el Azuay.* Cuenca: Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Azuay.